

El espacio de articulación urbano-rural de Buenos Aires a mediados del siglo XX y el Plan Regulador de 1958

The urban-rural articulation space of Buenos Aires at the middle of the twentieth century and the Regulatory Plan of 1958

Patricia López Goyburu*

Recibido: 05 de diciembre 2016

Aprobado: 26 de abril 2017

Resumen

A lo largo de la historia de Buenos Aires se observan diferentes tipos de articulación entre el sistema urbano y el rural. En el presente trabajo se pretende comprender cómo se ve y proyecta la relación entre el sistema urbano y el rural hacia mediados del siglo XX. Para ello resulta necesario remitirse al estudio de los documentos urbanísticos y bibliográficos que abordan esa época. Los documentos urbanísticos manifiestan las formas de pensar la ciudad en cada momento histórico. El estudio realizado muestra que el Plan Regulador buscó establecer una clara delimitación de los espacios urbanos y rurales mediante su reestructuración y ordenación. Este plan establecía que la ciudad y su Área Metropolitana conformaban una unidad funcional y formal.

Palabras clave:

Articulación urbano-rural
Planificación
Plan Regulador
Buenos Aires

Abstract

Throughout the history of Buenos Aires there are different types of articulation between the urban and the rural system. The present work aims to understand how the relationship between the urban and the rural system is looked and projected in Buenos Aires at the middle of the twentieth century. For that reason it is necessary to refer to urban documents and bibliography dealing with the city in this period. The documents show the ways of thinking the city in each historical moment and indicate the Regulatory plan sought to establish a clear delimitation of rural and urban spaces through its restructuring and management. The plan stated that the city and its Metropolitan Area conformed a formal and functional unit.

Key words:

Urban-rural articulation
Planning
Regulatory Plan
Buenos Aires

* Magister en Urbanismo (Universidad Politécnica de Cataluña). Magister en Planificación y Gestión Sostenible (Universidad Politécnica de Madrid). Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Arte Americano (IAA). Fray Justo Santamaría de Oro 2568, 6° 23, (1425) Ciudad Autónoma Buenos Aires, Argentina, plopezgoyburu@gmail.com

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, las ciudades han experimentado diferentes tipos de límites a la expansión urbana. En las ciudades coloniales latinoamericanas, el espacio de articulación urbano-rural quedaba establecido mediante precisas normas de delimitación de usos del suelo. La estratificación funcional que establecían las Leyes de Indias (“traza”, “ejido” y “campana”), y las condicionantes que imponía la topografía, representaban los primeros límites para la ciudad. Inicialmente los caminos regionales se adaptaban a las condicionantes del relieve orientando el crecimiento urbano. Luego, con la Ilustración, la extensión de la cuadrícula produjo la regularización de la periferia. Las ideas de regularidad intentaron borrar los “accidentes” naturales que actuaban como límites al crecimiento urbano. Posteriormente, durante la metropolización de Buenos Aires, se plantearon nuevos límites al crecimiento de la ciudad. Se pasó a una estructura urbana compleja en la que el espacio urbano y rural coinciden en una nueva unidad.

Estos espacios de articulación urbano-rural son lugares donde los vínculos urbano-rurales, los cambios y los conflictos económicos, jurídicos, sociales y ambientales son más intensos. Son territorios en los que se pueden vincular las oportunidades y limitaciones del medio físico con la expansión urbana para un desarrollo sostenible. Eizaguirre (2001) plantea que es el espacio en el cual las estructuras rurales se subruralizan y las estructuras urbanas se suburbanizan.

En los espacios de articulación urbano-rural se producen relaciones urbanas y rurales en diferentes escalas (local, regional, nacional y global) y formas (económica, social y política), que se yuxtaponen generando conflictos entre los intereses urbanos y rurales. Allen y Dávila (2000), Masuda y Garvin (2008), Holl (1991), Batty (1994) y Balcells y Bru (2002), muestran que estos territorios resuelven y materializan los límites espaciales del sistema urbano-rural. La concepción de este espacio como articulador

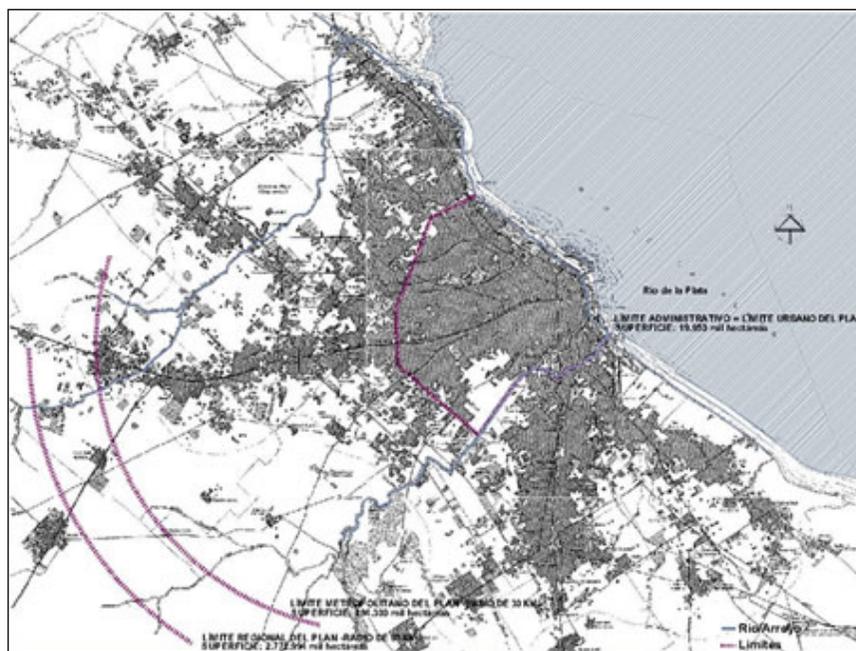
entre ambos sistemas da lugar a un nuevo tipo de espacio que, al igual que el urbano y el rural, también se modela en el tiempo y en el espacio (Allen, 2003; Toro Vasco et. al, 2005).

Los espacios de transición entre el sistema urbano y el sistema rural suelen ser ámbitos residuales para la planificación (Bozzano, 2000). Estos espacios son de naturaleza cambiante y están afectados por procesos amplios y multidireccionales. Los rasgos rurales y urbanos suelen coexistir dentro y fuera de los límites de cada uno de los sistemas, lo cual desafía el enfoque tradicional que considera la planificación urbana y rural como campos independientes (Dávila et. al, 1999; Tacoli, 1998; Woods, 2009). El movimiento del espacio urbano al espacio no-urbano que efectúa el planeamiento urbano tradicional no refleja las características y el funcionamiento del actual espacio de borde urbano-rural. Se requiere de un enfoque centrado en los aspectos específicos de dichos espacios (usos, funciones, formas de ocupación del territorio, etc.) (Allen, 2003; Gallent, 2007).

El urbanismo ha buscado en reiteradas oportunidades actuar sobre estos espacios de articulación urbano-rural. Los documentos urbanísticos manifiestan las formas de pensar la ciudad en cada momento histórico. Esta tensión que se genera entre la ciudad que se expande y los esfuerzos por controlarla, es abordada de manera innovadora por tres planes urbanísticos del siglo XX: el plan de Extensión de Ámsterdam de 1934, el plan del Condado de Londres de 1943 y el plan *Finger* de Copenhague de 1947. Cada uno manifiesta una forma de pensar la relación urbano-rural diferente (López Goyburu, 2017).

Volviendo a Buenos Aires, a mediados del siglo XX, el territorio de la ciudad estaba completamente urbanizado y se extendía más allá de sus límites administrativos mediante tres ejes: norte, oeste y sur. La creciente dimensión y complejidad de la aglomeración fue reconocida oficialmente en el Censo Nacional de 1947, en el que se definió que el Área Metropolitana de Buenos Aires estaba integrada por 17 partidos (Figura 1).

Figura 1. Localización del límite administrativo de Capital Federal y las tres escalas de planeamiento: urbana, metropolitana y regional



Fuente: Elaboración personal sobre la base de plano de Vapñarsky, 2000

El trabajo establece una interpretación topológica del espacio de articulación urbano-rural de Buenos Aires a mediados del siglo XX. Para ello se aborda fundamentalmente el estudio del Plan Regulador, focalizándose en el espacio de articulación urbano-rural. Se pretende identificar la forma de ver y proyectar este espacio en aquel entonces. El presente trabajo, que es tributario de investigaciones precedentes (López-Goyburu, 2010), tiene los siguientes objetivos:

- ~ Revisar los documentos urbanísticos y bibliográficos que abordan la ciudad de Buenos Aires hacia mediados del siglo XX.
- ~ Analizar y evaluar dicha documentación.
- ~ Caracterizar y procesar la información significativa, acorde con estos objetivos, relacionada con el espacio de articulación urbano-rural.

La metodología aplicada es de tipo cualitativa, en la medida que lo que se persigue es explicar las estrategias de intervención en la articulación entre el sistema urbano y rural de Buenos Aires a mediados del siglo XX. El abordaje de dicho estudio se realiza a través de cartografía y documentos urbanísticos, y mediante un análisis de las interacciones entre las condiciones rurales y urbanas en el momento seleccionado. El mé-

todo de investigación se compone de dos fases. En la primera se realiza una búsqueda de los documentos bibliográficos y urbanísticos que comprenden el periodo de estudio; y en la segunda, se analiza y evalúa dicha documentación. Los planes/planos manifiestan las formas de pensar la ciudad en cada momento histórico. Éstos actúan como mediadores para indagar acerca de cómo se piensa la relación ciudad-no ciudad.

EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD A MEDIADOS DEL SIGLO XX

Entre 1940 y 1950 se produjo en Buenos Aires un crecimiento acelerado de la población que consolidó los partidos del primer anillo. Esta gran expansión urbana se llevó a cabo a través de loteos económicos. Torres (1993) plantea que la misma se produjo bajo las políticas estatales que impulsaron la difusión de la pequeña propiedad urbana a través de líneas de préstamo y tarifas de transporte público subsidiadas.

La estructura tentacular generada por la red ferroviaria acrecentó el macrocefalismo que presentaba el territorio en ese momento, ocasionando una superpoblación urbana y una despoblación rural. Asimismo, continuó la transformación del suelo rural en suelo urbano

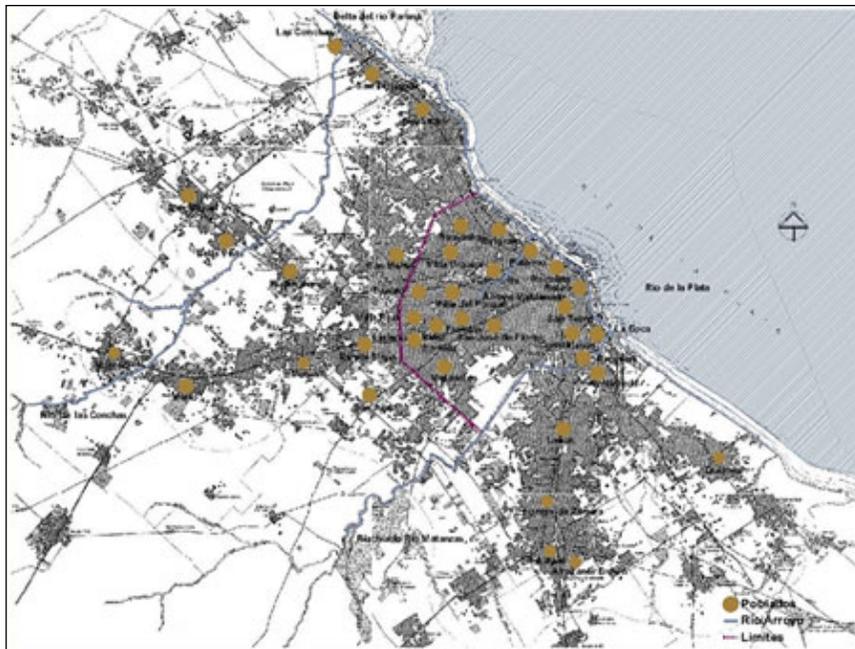
a través de la formación de núcleos urbanos en torno a las estaciones y se produjo la comercialización de gran cantidad de suelo urbano sin servicios (Figura 2).

Las industrias comenzaron a instalarse a partir de 1930 en los partidos del oeste y norte del Área Metropolitana de Buenos Aires. El nuevo cordón industrial a lo largo de la ruta Panamericana, dio un gran dinamismo poblacional a la zona, y las tierras que hasta entonces eran rurales se convirtieron en urbanas. En cuanto a los equipamientos de ocio, los centros deportivos y campings recreativos, administrados en su ma-

yoría por los sindicatos, se situaron en los espacios de articulación urbano-rural.

En 1928 el transporte público de pasajeros logró una gran expansión favorecida por el incremento de caminos pavimentados, consiguiendo ser una de las respuestas más baratas de traslado frente a la marcada centralidad de la “Capital Federal”. En 1929 se entubó el arroyo Maldonado, lo permitió la ocupación de tierras bajas y demandó el tratamiento de numerosos cursos de agua que atravesaban la ciudad. Esta tendencia de entubar arroyos era vista como símbolo de progreso.

Figura 2. Localización de barrios de la ciudad de Buenos Aires y ciudades de su Área Metropolitana



Fuente: Elaboración personal sobre la base de plano de Vapñarsky, 2000

LA ARTICULACIÓN ENTRE EL SISTEMA URBANO Y EL SISTEMA RURAL

El Plan Regulador examinó la expansión de la ciudad a través de tres escalas de planeamiento: urbana, metropolitana y regional. Buscó fortalecer los centros urbanos existentes mediante la revitalización de las áreas rurales y el incremento industrial en los núcleos más débiles, a fin de generar un equilibrio entre el espacio urbano y el rural. Además propuso establecer una clara delimitación de los espacios urbanos y rurales

mediante su reestructuración y ordenación.

En este plan se puede observar una intención de incrementar la densidad de las urbes a fin de evitar fraccionamientos innecesarios en zonas rurales. Para ello propone el control de la expansión a través de las normas de fraccionamiento de la tierra y de la zonificación de los usos del suelo.

Además propuso ordenar las actividades a niveles diferenciados sectorialmente e interconectar sus áreas de acción adecuadamente entre sí y con el complejo total, a fin de lograr una

eficiente estructura funcional. En función del diagnóstico realizado para la redacción del Plan Regulador, se consideraba que los problemas derivaban de una inadecuada estructura y no del número de habitantes.

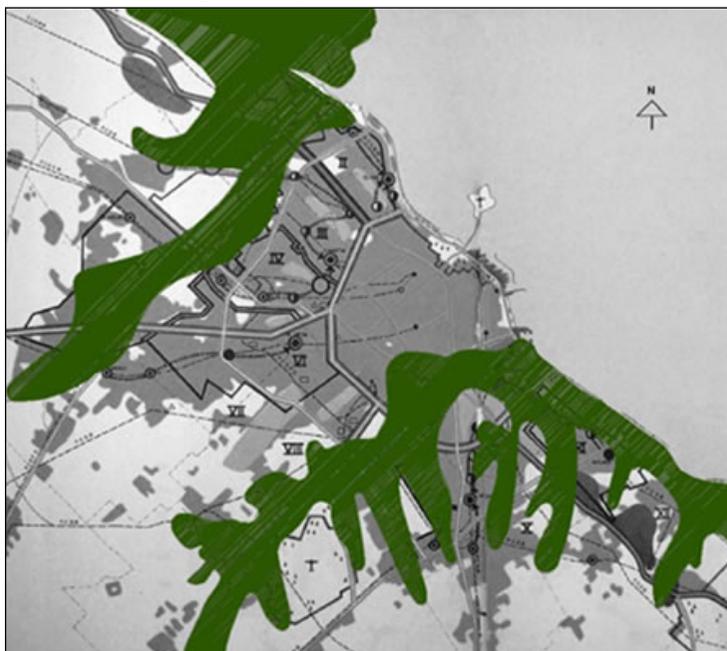
La instrumentación del plan tenía como finalidad lograr un crecimiento equilibrado. El área rural producía alimentos perecederos básicos para el abastecimiento del área urbana. Se observa que dicho territorio constituía un todo orgánico (físico-económico-social) a pesar de las distintas jurisdicciones existentes. En el Plan Regulador se puede reconocer que subyacen dos estrategias principales que actúan sobre el espacio de articulación urbano-rural: las características naturales en tanto factores delimitadores del crecimiento y la estrategia de definir áreas de planeamiento superadoras de los límites jurídico-administrativos.

En lo que respecta a los condicionantes naturales, las cuencas de los ríos Matanza y Reconquista afectaban el conglomerado urbano y cruzaban las zonas de gran riqueza agropecuaria. El plan muestra cómo el espacio rural penetra

ba a través de las cuencas en el espacio urbano. La visión territorial que ofrece el plan a través de estas “cuñas verdes” pone de manifiesto la superación de los límites jurídico-administrativos. Este sistema de “cuñas verdes” propuesto penetra en el sistema urbano favoreciendo la integración de ambos sistemas, así como la superación de los límites administrativos y de la dicotomía urbano-rural a través de la consideración del territorio como un todo (Figura 3).

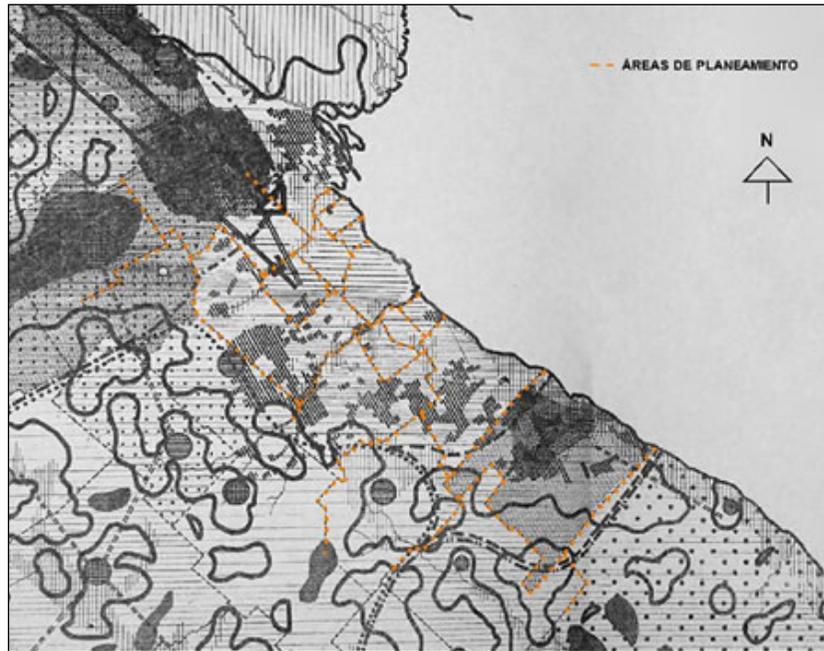
En cuanto a las áreas de planeamiento, se dividió la ciudad en unidades integradas y definidas en función del uso del suelo, la densidad de población, el tejido urbano, etc., coordinándolas administrativamente mediante acuerdos intercomunales. En este caso, al igual que en el de las “cuñas verdes”, se buscaba mostrar una superación de los límites jurídico-administrativos en el abordaje del planeamiento de la ciudad de Buenos Aires. Esto permitía tratar el espacio de articulación urbano-rural en función de sus características físicas, sociales y ambientales prescindiendo de los límites jurídico-administrativos que carecían de relevancia física (Figura 4).

Figura 3. Esquema de las “cuñas verdes”



Fuente: Elaboración personal sobre la base de plano de Plan Regulador, 1958

Figura 4. Áreas de planeamiento superadoras de límites administrativos



Fuente: Elaboración personal sobre la base de plano de Plan Regulador, 1958

CONSIDERACIONES FINALES

A mediados del siglo XX, el territorio de la “Capital Federal” estaba urbanizado en su totalidad y la ciudad se expandía más allá de los límites jurídico-administrativos. La necesidad de mirar más allá de estos límites adquiere especial relevancia a partir de la década de 1940 con el crecimiento acelerado de la población. La estructura tentacular generada por la red ferroviaria, sumada a las características físicas del territorio, los equipamientos urbanos periféricos y las innovaciones en el transporte público de pasajeros e infraestructura, ocasionaron una gran expansión de baja densidad, dando lugar a una compleja aglomeración urbana.

Frente a ello, el Plan Regulador de 1958 estableció que la “Capital Federal” y su Área Metropolitana integraban un solo conjunto funcional y formal. Este plan plantea la necesidad de dar respuesta a una ciudad metropolitana. Aparece la necesidad de un control de la expansión urbana más allá de los límites administrativos de la “Capital Federal”, de trascender estos límites, de supe-

rar la vieja dicotomía entre ciudad y “campaña”. Esta oposición que marca períodos anteriores de la historia de la ciudad se desvanece, apareciendo la necesidad de planificar todo el territorio.

El Plan Regulador propone ordenar las actividades a niveles diferenciados sectorialmente e interconectar sus áreas de acción adecuadamente entre sí y con el complejo total, a fin de lograr una eficiente estructura funcional. Éste busca fortalecer los centros urbanos existentes, revitalizar las áreas rurales e incrementar el desarrollo industrial de los núcleos urbanos más débiles. Asimismo, propone establecer una clara delimitación de los espacios urbanos y rurales mediante su restructuración y ordenación. Plantea encauzar el crecimiento físico de la ciudad a través de la ordenación de las diferentes piezas que la constituyen. La adopción de áreas de planeamiento superadoras de los límites jurídico-administrativos y el sistema de “cuñas verdes” que penetra en el espacio urbano dan lugar a una superficie de interrelación urbana-rural, a un espacio de articulación urbano-rural entramado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15 (1), 135-147.
- ALLEN, A. Y DÁVILA, J. (2000). *Mind the gap! Bridging the rural-urban divide*. Development Planning Unit, UCL, London, UK. Disponible en: http://eprints.ucl.ac.uk/38/1/DPU_allen_davila_bridging_rural_urban.pdf
- BALCELLS, C. Y BRU, J. (2002). *Al lado de. Límites, bordes y fronteras*. Barcelona: Gustavo Gili.
- BATTY, M. Y LONGLEY, P. (1994). *Fractal Cities. A Geometry of Form and Function*. Londres: Academic Press Limited.
- BOZZANO, H. (2000). "Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles" *Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- DÁVILA, J; BUDS, J. Y MINAVA, A. (1999). *A Review of Policies and Strategies Affecting the Peri-Urban Interface*. DPU-UCL. Disponible en: http://eprints.ucl.ac.uk/41/1/DPU_PUI_Davila_Budds_policy.pdf (consulta 10 de mayo 2010).
- EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (2001). *La construcción del territorio disperso*. Talleres de reflexión sobre la forma difusa. Barcelona: Edicions UPC.
- GALLEN, N. Y SHAW, D. (2007). Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50 (5), 617-638.
- HOLL, S. (1991). *Edge of a city*. Nueva York: Princeton Architectural Press.
- LÓPEZ GOYBURU, P. (2010). *Buenos Aires, una mirada desde el borde; imagen, idea y proyecto del límite urbano-rural desde su fundación hasta la actualidad*. Tesis de Máster no publicada. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España.
- LÓPEZ GOYBURU, P. (2017). Miradas innovadoras sobre la interfaz urbano-rural: el plan de Extensión de Ámsterdam, los planes del Condado de Londres y del Gran Londres, y el plan Dedos de Copenhague. *EURE (Santiago)*, 43 (128), 175-196. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000100008>
- MASUDA, J.R. Y GARVIN, T. (2008). Whose Heartland? The politics of place in a rural-urban interface. *Journal of Rural Studies*, 24 (1), 112-123.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, COMISIÓN DE ESTÉTICA EDILICIA (1925). *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio, El Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal*. Buenos Aires: Intendencia Municipal, Talleres Peuser.
- MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES (1968). *Descripción Sintética del Plan Regulador, Organización del Plan Regulador*.
- TACOLI, C. (1998). Rural-Urban Interactions; a Guide to the Literature. *Environment and Urbanization*, 10 (1), 147-166. Disponible en: <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/10/1/147> (consulta 10 de mayo 2010).
- TORO VASCO, C., VELASCO BERNAL, V. Y NIÑO SOTO, A. (2005). El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno. *Revista de Ingenierías Universidad de Medellín*, (julio-diciembre), 4 (007), 55-65. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=75004705>
- TORRES, H. A. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Secretaría de Investigación y Postgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. F.A.D.U. Publicaciones. Disponible en: http://www.fadu.uba.ar/publicaciones/cat_dif_n03.pdf (consulta 10 de mayo 2010).
- VAPÑARSKY, C. A. (2000). *La Aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*. Buenos Aires: Eudeba.
- Woods, M. (2009). Rural geography: blurring boundaries and making connections. *Progress in human geography*, 33 (6), 849-858

Patricia López Goyburu es Magister en Urbanismo (Universidad Politécnica de Cataluña) y Magister en Planificación de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible (Universidad Politécnica de Madrid). Arquitecta (Universidad de Buenos Aires). Integrante de diversos proyectos de planeamiento urbano y territorial en Barcelona (Área Metropolitana de Barcelona, Departamento de Urbanismo) y Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano; Municipalidad de Vicente López, Secretaria de Planeamiento). Directora del proyecto “Estudio y revisión de los espacios de interfase urbano-rural de la ciudad de Buenos Aires entre 1983-2013 a través de herramientas gráficas” (2013-2015), “Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al estudio de los espacios de interfase urbano-rural de la ciudad de Buenos Aires en el siglo XX” (2011-2013). Docente en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires desde el 2003 hasta la actualidad y en la Escuela de Arquitectura y Estudios Urbanos, Universidad Torcuato Di Tella de 2011 a 2015. Actividad investigadora en diversos proyectos: UBACyT 20020130100810BA (2014-2017), UBACyT 20020100100235 (2011-2014), UBACyT A426 (2008-2010), UBACyT A036 (2004-2008), Articulaciones Urbanas / Barrio 31 Carlos Mugica, desarrollo del proyecto ejecutivo para su urbanización (2006-2007), Hábitat Social (2006). Todo ello se ha traducido en ponencias en congresos, seminarios, artículos con comité editorial y libros.